

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Deskripsi Teori

1. Implementasi Kebijakan Publik

a. Konsep Implementasi:

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini

mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa:

Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1) Teori George C. Edward

Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut pandangan Edwards (dalam Budi Winarno, 2008: 181) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta

keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Struktur Birokrasi menurut Edwards (dalam Budi Winarno, 2008: 203) terdapat dua karakteristik utama, yakni *Standard Operating Procedures* (SOP) dan Fragmentasi:

SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

2) Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau *target group* termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh *target group*, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan

telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut: Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.

- a. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- b. Derajat perubahan yang diinginkan.
- c. Kedudukan pembuat kebijakan.
- d. (Siapa) pelaksana program.
- e. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b) Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c) Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

3) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Subarsono, 2011: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

4) Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Meter dan Horn (dalam Subarsono, 2011: 99) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Menurut pandangan Edward III (Budi Winarno, 2008: 175-177) proses komunikasi kebijakan dipengaruhi tiga hal penting, yaitu:

- a) Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.
- b) Faktor kedua adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-intruksi

yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan.

- c) Faktor ketiga adalah konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan jelas, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

Penelitian ini menggunakan teori dari Merilee S. Grindle yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Penggunaan teori tersebut dapat membantu peneliti untuk menganalisis implementasi Kebijakan Jampersal secara lebih mendalam.

b. Konsep Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah kebijakan atau policy berasal dari bahasa Yunani "*polis*" berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "*politia*" yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris "*policie*" yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah "kebijakan" atau "*policy*" dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun

menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.

Budi Winarno (2008:16) menyebutkan secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk pembicaraan-pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik oleh karena itu diperlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

Frederickson dan Hart dalam Tangkilisan (2003:19), mengemukakan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan, sedangkan kebijakan tentang Jampersal (Jaminan Persalinan) di Kota Yogyakarta adalah suatu kebijakan yang dibuat pemerintah untuk memberikan

pelayanan kesehatan dalam persalinan sehingga dapat mengurangi angka kematian ibu dan bayi.

2. Jampersal (Jaminan Persalinan)

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 2562/MENKES/PER/ XII/2011 tentang Petunjuk Teknis Jaminan Persalinan, Jampersal (Jaminan Persalinan) adalah program pemeriksaan kehamilan (antenatal), persalinan dan pemeriksaan masa nifas (postnatal) bagi seluruh ibu hamil yang belum mempunyai jaminan kesehatan serta bayi yg dilahirkannya pada fasilitas kesehatan yang bekerjasama dengan program. Jaminan persalinan terintegrasi dengan program Jamkesmas. Sasaran dari kebijakan Jampersal ini adalah sebagai berikut:

- a. Merupakan sasaran tambahan dari program Jamkesmas.
- b. Sasaran adalah seluruh ibu hamil yang belum mempunyai jaminan kesehatan/persalinan yang melakukan pemeriksaan kehamilan (ANC), persalinan, dan pemeriksaan masa nifas (PNC) bagi ibu dan bayi yang dilahirkannya.
- c. Perkiraan jumlah sasaran adalah 60% dari estimasi proyeksi jumlah persalinan.

Sedangkan tujuan dari Kebijakan Jampersal adalah:

- a. Secara umum: Meningkatkan akses pemeriksaan kehamilan (antenatal), persalinan, dan pelayanan nifas dan bayi baru lahir yang dilahirkannya (postnatal) yang dilakukan oleh tenaga kesehatan

dengan menghilangkan hambatan finansial dalam rangka menurunkan AKI dan AKB.

b. Secara khusus:

- 1) Memberikan kemudahan akses pemeriksaan kehamilan (antenatal), persalinan, dan pelayanan nifas ibu, dan bayi baru lahir yang dilahirkannya (post natal) ke tenaga kesehatan.
- 2) Mendorong peningkatan pemeriksaan kehamilan (antenatal), persalinan, dan pelayanan nifas ibu dan bayi baru lahir (post natal) ke tenaga kesehatan.
- 3) Terselenggaranya pengelolaan keuangan yang efisien, efektif, transparan, dan akuntabel.

Manfaat Jampersal:

- a. Ruang lingkup pelayanan dalam Jaminan persalinan tingkat pertama meliputi:
 - 1) Pelayanan ANC sesuai standar pelayanan dengan frekuensi 4 kali selama hamil.
 - 2) Pertolongan persalinan normal.
 - 3) Pertolongan persalinan dengan penyulit *pervaginam* yang dapat dilakukan di Puskesmas PONED.
 - 4) Pelayanan Nifas (PNC) sesuai standar.
 - 5) Pelayanan neonatus dan penatalaksanaan rujukan neonatus dengan komplikasi sesuai standar pelayanan.

- 6) Deteksi dini faktor risiko, komplikasi kebidanan dan neonatus.
 - 7) Penanganan komplikasi kebidanan di Puskesmas Poned sampai proses rujukan ke Rumah Sakit.
- b. Ruang lingkup pelayanan dalam Jaminan persalinan tingkat lanjutan meliputi:
- 1) Pemeriksaan kehamilan dengan risiko tinggi (risti) dan penyulit.
 - 2) Pertolongan persalinan dengan risti dan penyulit yang tidak mampu dilakukan di pelayanan tingkat pertama.
 - 3) Penanganan Komplikasi Kebidanan dan Neonatus di Fasilitas Kesehatan Ponek. Faskes Ponek adalah Fasilitas Kesehatan yang mampu memberi pelayanan Obstetri (kebidanan) dan Neonatus Emergensi Komprehensif.

B. Penelitian yang Relevan

Penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya dan relevan dengan penelitian ini adalah penelitian yang berjudul “Implementasi Program Jaminan Persalinan (Jampersal) di RSUD Panembahan Senopati Kabupaten Bantul” oleh Fitri Istiani pada tahun 2013. Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi Program Jampersal di RSUD Panembahan Senopati sudah baik. Hal ini terbukti dengan adanya keterlibatan stakeholder dalam proses komunikasi program, adanya SDM yang memadai, adanya komitmen dan ketersediaan pelaksana dalam menyelesaikan program Jampersal, dan struktur birokrasi yang sudah jelas dan tercipta koordinasi yang baik.

Penelitian dari Fitri Istiani menjadi relevan dari penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti karena tujuan dari penelitian ini sama. Tujuannya adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Kebijakan Jampersal dan apa saja kendala/ hambatan yang ditemui. Namun dalam penelitian ini menggunakan tempat, waktu, dan sudut pandang yang berbeda dari penelitian yang dilakukan Fitri Istiani.

C. Kerangka Pikir

Kerangka pemikiran penelitian ini dimulai dengan adanya permasalahan-permasalahan kesehatan mengenai kematian ibu dan bayi dalam persalinan. Penyebab kematian ibu dan bayi antara lain akibat komplikasi pendarahan dalam kehamilan atau persalinan, eklampsia atau gangguan akibat tekanan darah tinggi saat kehamilan, partus lama, komplikasi aborsi, dan infeksi. Hal itu menjadi perhatian bagi pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah tersebut. Pemerintah perlu mengatasi permasalahan di atas dengan tujuan meningkatkan kesehatan masyarakat khususnya kesehatan ibu hamil dan bayi.

Permasalahan kesehatan dalam persalinan ibu hamil dan kesehatan bayi juga dialami di Kota Yogyakarta. Angka kematian ibu (AKI) dan angka kematian bayi (AKB) di Kota Yogyakarta masih cukup tinggi. Permasalahan kesehatan ini perlu mendapat perhatian secara khusus dari pemerintah dan masyarakat Kota Yogyakarta karena ibu dan bayi perlu mendapatkan pelayanan dan fasilitas kesehatan yang baik.

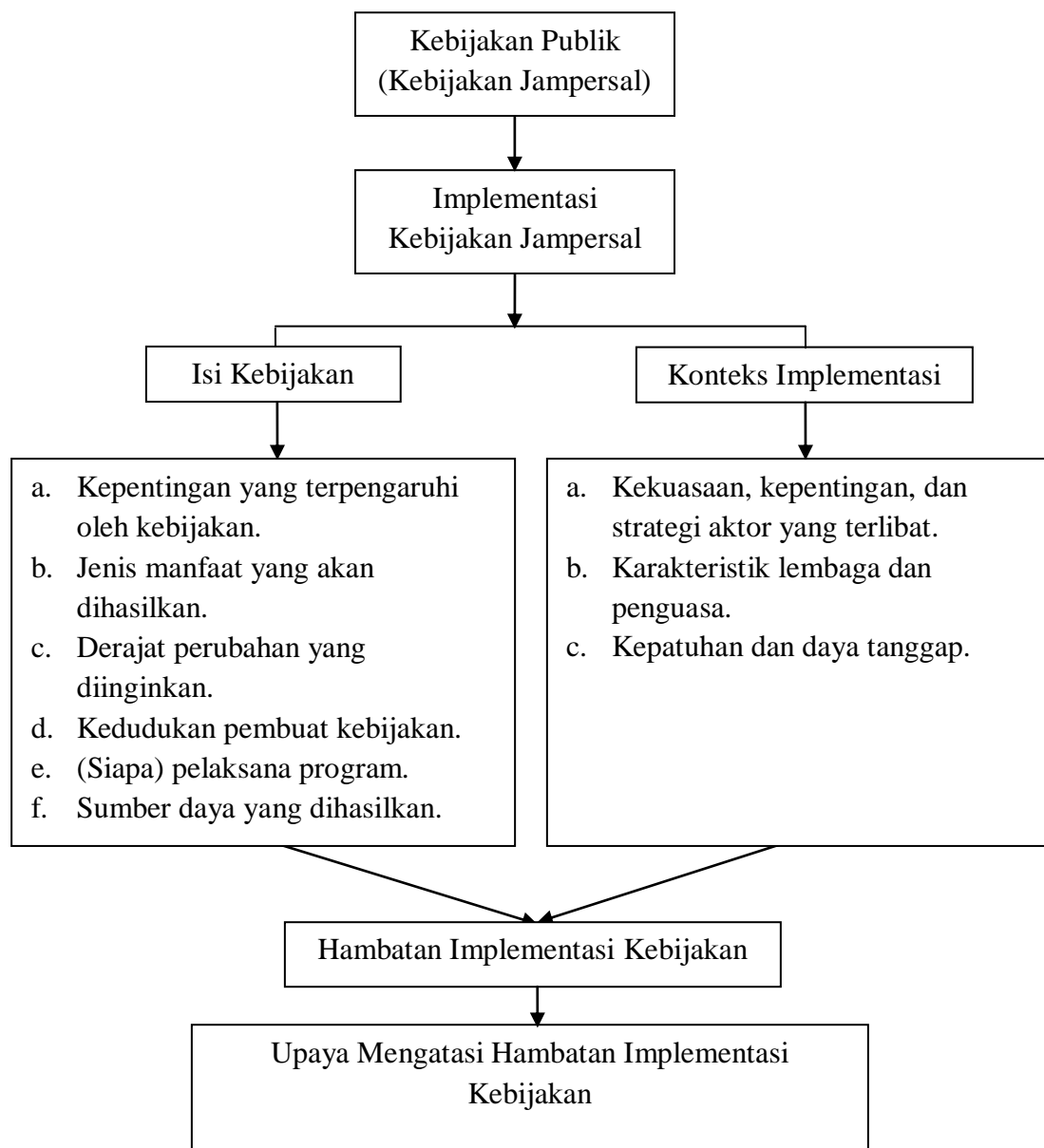
Pemerintah Kota Yogyakarta melaksanakan kebijakan untuk menangani permasalahan kesehatan ibu dan bayi ini. Kebijakan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia nomor 631/Menkes/per/iii/2011 Tentang Petunjuk Teknis Jaminan Persalinan. Pelaksanaan Jampersal ini juga mendukung arah pembangunan kesehatan di Kota Yogyakarta untuk mewujudkan Kota Yogyakarta yang memiliki status kesehatan masyarakat yang tinggi.

Untuk mengetahui sejauh mana implementasi Kebijakan Jampersal ini perlu dilakukan penelitian secara mendalam. Dengan alasan tersebut peneliti memutuskan untuk menggunakan teori implementasi kebijakan dengan model Merilee S. Grindle. Model tersebut menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat *implemenbility* dari kebijakan tersebut. Derajat tersebut ditentukan dua variabel, yaitu:

1. Isi kebijakan, meliputi:
 - a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
 - b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
 - c. Derajat perubahan yang diinginkan.
 - d. Kedudukan pembuat kebijakan.
 - e. (Siapa) pelaksana program.
 - f. Sumber daya yang dihasilkan.
2. Konteks implementasi, meliputi:
 - a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.

- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Dari evaluasi pelaksanaan kebijakan melalui indikator tersebut dapat diketahui bagaimana pelaksanaan/ implementasi Kebijakan Jampersal dan apa saja hambatan dalam pelaksanaan/ implementasi Kebijakan Jampersal di Kota Yogyakarta.



D. Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana implementasi Kebijakan Jampersal di Kota Yogyakarta tahun 2013?
2. Apakah pelaksanaan Kebijakan Jampersal di Kota Yogyakarta tahun 2013 sudah sesuai dengan isi dari Kebijakan Jampersal yang sudah ditetapkan?
3. Siapa saja yang terlibat dalam implementasi Kebijakan Jampersal di Kota Yogyakarta tahun 2013?
4. Bagaimana perubahan pelayanan kesehatan setelah adanya implementasi Kebijakan Jampersal?
5. Apa kendala yang dihadapi dalam implementasi Kebijakan Jampersal di Kota Yogyakarta?
6. Apa upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala tersebut?